



法学实验教学系列教程

总主编：肖永平 冯果

黄启辉 著

行政法实训教程

行政法规制定

行政调查

行政处罚（听证程序）

行政复议决定程序

行政确认可诉性

行政诉讼举证责任

行政诉讼判决



WUHAN UNIVERSITY PRESS
武汉大学出版社

法学实验教学系列教程

总主编：肖永平 冯果



行政法实训教程

黄启辉 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

行政法实训教程/黄启辉著. —武汉: 武汉大学出版社, 2010.7

法学实验教学系列教程/肖永平 冯果

ISBN 978-7-307-07742-3

I. 行… II. 黄… III. 行政法学—中国—高等学校—教材
IV. D922.101

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 079729 号

责任编辑: 刘 阳 责任校对: 刘 欣 版式设计: 马 佳

出版发行: 武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件: cbs22@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷: 湖北省荆州市今印印务有限公司

开本: 720 × 1000 1/16 印张: 13 字数: 232 千字 插页: 1

版次: 2010 年 7 月第 1 版 2010 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-307-07742-3/D · 998 定价: 24.00 元

版权所有, 不得翻印; 凡购我社的图书, 如有缺页、倒页、脱页等质量问题, 请与当地图书销售部门联系调换。

总 序

法学是一门古老而年轻的社会科学，法学教育不仅要注重知识传授和学术培养的学历教育，还要承担培养高素质法律职业者的重任。因此，法学教育不仅要着力培养学生的现实关怀，还要引导学生从万千生活表象中凝练法之要义，在实务操作中养成法律思维，训练并掌握法律技能，拓展创新能力和社会适应能力。我们在多年的法学实验教学中充分认识到：对法学专业而言，加强学生的法律职业技能的培养已成为关系到法学专业办学水平和提高学生专业素质的内在要求，法学实验教学是培养法科学生法律意识、立场、技能和职业素养的不可或缺的教学内容和教学环节，其重要性比肩理论教学，在整个法学教育体系中居于举足轻重的地位。同时，作为社会科学的法学实验教学，基于人才培养目标的特殊性，其实验方法、手段以及目的都迥然有别于传统的理工科实验，法学实验教学必须跳出狭隘的实验室实验之局限，走出一条符合法学人才培养模式的融实验、实训、实践于一体的“大实验”或曰“综合实践”模式。

重视实验教学和学生实务技能的培养，是武汉大学法学教育的传统特色。早在1979年武汉大学恢复法学教育之初就提出了“完善心性、夯实基础、强化实践、服务社会”的办学理念，在坚持培养法律人健全心性的品格的基础上，寻求理论教学与实验教学协调发展，将传授知识、培养能力和提高素质相结合，推动开门办学，提升实践能力，以形成学校与社会、理论与实践良性互动的机制，将实验教学作为培养法律职业技能和创新精神的关键环节。尤其是在2002年以后，武汉大学法学院在坚持“高起点、高水平、高标准”的原则基础上，整合已有的实验机构，组建了武汉大学法学实验教学中心，明确提出了“整合资源、完善体系、大胆创新、引领潮流”的大法学实验观，即根据现代法治对法律复合型人才培养目标的要求，将专业基础型实验、综合应用型实验及创新拓展型实验所对应的“实验、实训、实践”三个层次实验形式整体融入或渗透到法律教学的各个环节，实现实验、实训、实践等三类教学资源的有效整合和教育手段的多样化，突破当前法学实验教学中存在的体系构建上

单纯注重实验室建设的实验教学职能单一、教学体系层级不明；教学内容上验证性、演示性的多，综合应用型、创新拓展型等能够激发学生创造性思维的少；基础型的多，探究性、与法律实务紧密联系的少；教学手段上机械、单一，讲授式多，参与式、交互式少的种种局限。

武汉大学法学实验教学中心成立后，我们将“构建一个平台，实现两个统一，突出三个特色，提升四大能力”作为法学实验教学的建设目标，积极探索全新的法学实验教学模式。所谓“构建一个平台”，就是以案例教学为主线，构建数字化实验教学平台；“实现两个统一”，就是以社会弱者保护中心、诊所教育等全真实践和案例研讨、模拟法庭、法庭辩论等模拟实践活动为手段，实现第一课堂与第二课堂教学两大模式的互动与统一，科学主义与人文主义精神的结合与统一；“突出三个特色”，就是突出人才培养目标的个性化、社会化和国际化特色；“提升四大能力”，即探寻法律事实、法律实务操作、综合表达以及创新思维能力。在上述教学理念和建设思路的指导下，武汉大学法学院不断加强实验教学中心的软硬件投入，不断加强实习基地建设，逐步建立起科学的、具有学科特色的实验教学创新体系。

实验教材建设是实验教学中心建设中一项十分重要的内容。在多年的实验教学改革探索过程中，武汉大学法学院一批富有实践教学经验的老师脱颖而出。为了适应现代法学教育转型的需要，进一步推动我国法学教学事业的发展，武汉大学法学院与武汉大学出版社经过协商，决定结合武汉大学法学院实验教学的优势和武汉大学出版社的出版力量，出版一套法学实验教学系列教材。该套教材的编写力求做到“全、新、深、实、特”。

所谓“全”，就是以法学职能训练为目的，尽可能涵盖法学实验教学教育的各个环节，包括法律职业伦理实训、法庭科学实训（含物证、刑侦、法医）、行政法律实训、刑事法律实训、民事法律实训、商事法律实训、法律诊所实训、涉外法律实训、仲裁与非诉实训等。

所谓“新”，即要反映法学教育的时代特征和法学实验教学的最新成就，选材要新，体现选材的权威性和时效性。

所谓“深”，即定位要深远。法学实验教学不是简单定位于工匠式的技能训练，而是以揭示法学实验教学规律为己任，融理论与实务于一体，在实训中提升动手能力和理论素养。

所谓“实”，就是选材不仅要实，训练手段和方法也要实，突出其实用性。

所谓“特”，乃指体系安排独具特色。目前，多数法律实践教材多囿于已

有理论教材的知识体系，将实践或实验教材分编、分章、分节，或径直以章节组合编写，缺乏法学实验教材自身的体系特点，而在内容安排上，一般从介绍理论课章节的法学理论和法规知识开始，然后依次介绍案情、提出问题、法理提示与讨论、法理分析等，采取的是典型的“法学知识引导模式”，难以全面提升学生的创新思维。本套教材在对实验教学规律进行总结的基础上，以实验目的为出发点，以训练手段为元素，以实验项目为单元，尽可能体现法学实验教学的特点。

未来的社会是法治的社会，未来的竞争是人才的竞争。目前，中国的法学教育正处于一个新的历史转折点。长期以来，我国法学教育与法律相互脱节，法学教育的内容、方法等各个环节没能自觉地贯穿法律职业的基本要求，注重知识的传授，忽略法律职业技能的培养，法学实用性、职业性的学科特点遭到了抑制，在法学教材的编写上存在单一化、简单化等倾向，而法学实验教学又被简单地理解为是基于刑侦、物证等狭隘实验，法学实验教材支离破碎。正因为如此，我们这套教材的编写在某种意义上具有筚路蓝缕的探索性质。尽管我们在主观上尽了最大的努力，但受多种客观因素的制约，肯定存在着一些不足。因此，我们期望得到大家的批评、指正，使这套系列教材在教学实践中不断得到完善，共同推进我国法学教育事业的发展和繁荣。

是为序。

武汉大学法学实验教学中心

肖永平 冯果

2009年7月

目 录

第一章 行政法实训概述.....	1
第二章 行政执法.....	5
实验项目一：行政法规制定.....	5
实验项目二：依职权行政行为.....	9
实验项目三：应申请行政行为	13
实验项目四：行政调查	16
实验项目五：行政处罚（一般程序）	23
实验项目六：行政处罚（简易程序）	29
实验项目七：行政处罚（听证程序）	33
实验项目八：行政许可	39
实验项目九：行政强制执行	44
实验项目十：行政征收	49
实验项目十一：行政应急	54
第三章 行政复议程序	59
实验项目一：行政复议的受案范围	59
实验项目二：行政复议申请程序	65
实验项目三：行政复议决定程序	71
第四章 行政诉讼	77
实验项目一：具体行政行为与抽象行政行为的鉴别	77
实验项目二：特别权力关系的突破	79
实验项目三：行政确认的可诉性	83
实验项目四：行政诉讼管辖	89
实验项目五：行政诉讼原告资格确认	93

实验项目六：行政诉讼被告资格确认·····	100
实验项目七：行政诉讼第三人·····	104
实验项目八：行政诉讼起诉·····	108
实验项目九：行政诉讼举证责任·····	112
实验项目十：行政诉讼举证时限·····	116
实验项目十一：行政审理程序·····	119
实验项目十二：行政诉讼判决·····	123
实验项目十三：行政诉讼中的执行·····	131
实验项目十四：行政赔偿·····	134
 附1 行政执法与行政诉讼活动中的各种法律文书·····	 140
 附2 相关法律和司法解释·····	 156
 参考文献·····	 202

第一章 行政法实训概述

行政法与行政诉讼法总体上分为三部分：行政执法、行政复议和行政诉讼。

一、体系说明（实验教学的原理和目标）

行政法与行政诉讼法分为三部分的理由：虽然从教育部学科设置，以及目前的教材和法学界的研究来看，行政法与行政诉讼法为同一学科，不管是行政实体法还是行政诉讼法，共同的目的在于规制行政权力运行，皆是控权法，但是两者侧重点却各有不同。行政法是对行政权力的事前或者事中控制，它规制行政权力能否启动，如何启动，启动后如何运行，以及运行的疆界；行政救济法是对行政权力的事后控制，目的则在行政权力行使失范，给相对人造成侵害后，为相对人提供救济上的制度保障。

实验式教学法所强调者，乃是事件的真实情境脉络与问题现象的描述，其除了能挑战学生所拥有的背景知识和生活经验，据以激励其对问题本质的省思并谋求各种可能的解决方案之外，对于学生学习成效的增进更是有相当程度的效果。

在课程设计上，为了使课程更加生动活泼，让学生更易吸收，增强学生的动手能力，行政法与行政诉讼法有关案例，适合以对话式教学设计方式，使学生能更深切地理解与吸收。诸如由学生分组设计某案例的情境，在课堂上演出或拍成影片，再由教师对该案例进行学理说明，提出有关问题与争点，并由同学思考并寻求解决，一方面让学生体会基本人权与生活的密切关系与重要性，另一方面协助学生逻辑推演思辨能力。通过实验式教学，希望至少能达成以下目标：

第一，增进学生学习行政法与行政诉讼法的动机。相对于民法与民事诉讼法、刑法与刑事诉讼法而言，一般学生都认为行政法与行政诉讼法体系感不强，纷繁复杂，难以把握，因此，本计划教材之撰写，有案例配合之外，拟进一步搭配各式行政执法与行政诉讼司法实践中的文书，以浅显易懂的方式陈述

每一个知识点，增强学生的学习意愿。此外，每一章节更进一步提出问题或有关案例，供任课教师与学生一起思考与讨论。

第二，提供给学生完整的行政法与行政诉讼法体系。本实验教程将行政法与行政诉讼法分为实体法和救济法两大块，从类型化的行政行为和行政诉讼程序入手，以清楚的架构、分明的条理、并搭配相关说明图表与实际问题案例，将行政法与行政诉讼法作有系统的介绍和分析，以利于初学者学习以及独立思考。

第三，设计行政法与行政诉讼法案例课程对话式教学模块。课程中将设计行政法与行政诉讼法案例的模拟情境表演，模拟法庭审判，以随时和学生对话沟通，并适时解决问题。行政法的课堂目标应在于“行政权运行”规律的掌握，树立“权力有限”、“依法行政”、“行政透明、公开”和“保障相对人合法权益”等理念。行政诉讼法的课堂目标应定位于“救济程序”的通晓和诉讼技巧的把握，树立“有损害，必有救济”、“不告不理”、“司法审查有限”等理念。

二、实验教学大纲

第一章：行政法实训概述

主要阐述行政法实训教学的原理和目标、实验教学大纲、教学方法、教学内容以及成绩评定方式。本章具有导言的性质，旨在为本实训教程提供纲领，让读者迅速而全面地了解本实训的要领。

第二章：行政执法

本章的目的在于通过各种方式的实践性教学，让学生能够深化行政权运行的特征，将依法行政的行政执法理念根植进大脑中，如果将来从事行政执法工作，能够合法且合理行政。

行政法规制定

依职权行政行为

依申请行政行为

行政调查

行政处罚（一般程序）

行政处罚（简易程序）

行政处罚（听证程序）

行政许可

行政强制执行

行政征收

行政应急

第三章：行政复议

本章实验教学的目标在于通过模拟各种行政复议程序，让学生能够全面认识行政复议程序，掌握行政复议技巧。

行政复议的受案范围

行政复议申请程序

行政复议决定程序

第四章：行政诉讼

本章实验教学的目标在于通过模拟各种行政救济程序或者观看模拟法庭等各种实践方式，让学生能够全面认识行政救济程序，掌握行政救济技巧。

具体行政行为与抽象行政行为的鉴别

特别权力关系的突破

行政确认的可诉性

行政诉讼管辖

行政诉讼原告资格确认

行政诉讼被告资格确认

行政诉讼第三人

行政诉讼起诉

行政诉讼举证责任

行政诉讼举证时限

行政审理程序

行政诉讼判决

行政诉讼中的执行

行政赔偿

附 1：行政执法与行政诉讼活动中的各种法律文书

附 2：《行政复议法》、《行政诉讼法》、《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国行政诉讼法〉若干问题的解释》和《最高人民法院关于行政诉讼证据若干问题的规定》

三、实践教学方法

本课程的教学方法主要包括演练行政执法、练习司法文书写作、模拟行政

审判等。

四、实践教学内容

行政执法、行政复议、行政诉讼和国家赔偿。

五、实践教学成绩评定方式

平时成绩 50% + 期末成绩 50% = 总成绩

平时成绩主要看学生在实践教学中的表现

期末成绩通过综合模拟法庭考核

第二章 行政 执法

实验项目一：行政法规制定

一、实验目标

通过模拟行政立法，让学生了解行政立法的程序，深化学生对行政立法相关理念的理解和认识，培养学生依法行政的理念，找出行政立法与代议机关立法的联系和区别，训练学生以公民或者行政立法者的身份参与行政立法活动的的能力。

二、实验要求

1. 通过实验掌握行政法规与地方性法规、行政规章的区别。
2. 通过实验程序，通晓行政法规制定的程序，以及制定过程中每个环节应该注意的问题。
3. 通过实验认识行政法规制定过程中公民参与的重要性。

三、实验原理

国务院制定行政法规，需要经历立项、起草、审查、决定与公布程序。

（一）立项

立项是决定进行行政法规制定工作的程序，它解决国务院是否应当就特定行政管理事务制定行政法规的问题，是行政法规制定程序的第一个环节。行政事务复杂多变，哪些事情需要制定行政法规，在什么时间制定行政法规，需要对其必要性、可行性和及时性作出判断，这就是立项要解决的问题。

立项由国务院依职权决定，在程序上表现为年度立法计划的编制和调整。国务院法制机构负责拟订国务院年度立法工作计划，报国务院审批。年度立法工作计划在执行中可以根据实际情况予以调整。

列入行政法规立项的条件是：适应改革、发展、稳定的需要；有关的改革实践经验基本成熟；所要解决的问题属于国务院职权范围并需要国务院制定行政法规的事项。

国务院有关部门有权报请立项，有关部门的立项申请是拟订国务院年度立法工作计划的重要根据。国务院有关部门的立项申请，应当说明立法项目所要解决的主要问题、依据的方针政策和拟确立的主要制度。立项申请应当在每年年初编制国务院年度立法工作计划以前向国务院提出。

（二）起草

起草是提出行政法规初期方案和草稿的程序，它是审查和决定程序的基础。

起草工作机构。起草工作由国务院组织，可以通过年度立法工作计划，确定为国务院的一个或者几个部门承担具体起草工作，也可以确定由国务院法制机构起草或者组织起草。

听取意见。行政法规在起草过程中，应当广泛听取有关机关、组织和公民的意见。听取意见可以采取座谈会、论证会、听证会等多种形式。

工作协调。涉及其他部门的职责或者与其他部门关系紧密的规定，应当与有关部门协商一致。经过充分协商不能取得一致意见的，应当在上报行政法规草案送审稿时说明情况和理由。

重大决策。起草部门对涉及有关管理体制、方针政策等需要国务院决策的重大问题提出解决方案，报国务院决定。

送审稿的报送。首先是送审稿的签署。报送应当由起草部门主要负责人签署。几个部门共同起草的，应当由该几个部门主要负责人共同签署。其次是一并报送的事项。一并报送的包括说明和有关材料。说明的内容是，立法的必要性，确立的主要制度，各方面对送审稿的主要问题的不同意见，征求有关机关、组织和公民意见的情况等作出说明。有关材料主要包括国内外的有关立法材料、调研报告、考察报告等。

（三）审查

1. 审查机构和审查内容

审查的对象是报送国务院的送审稿，审查的目的和工作结果是在对送审稿修改的基础上，形成行政法规草案和对草案的说明。

负责审查的机构是国务院法制机构。国务院法制机构的审查内容有以下几个方面：（1）是否符合宪法、法律的规定和国家的方针政策；（2）是否符合起草要求；（3）是否与有关行政法规协调、衔接；（4）是否正确处理有关机

关、组织和公民对送审稿主要问题的意见；（5）其他需要审查的内容。

2. 征求意见和协调意见

征求意见包括发送征求、社会公布、实地听取和会议听取意见与论证。发送征求意见的对象，是国务院有关部门、地方人民政府、有关组织和专家。社会公布，是重要的行政法规送审稿报经国务院同意，向社会公布，征求意见。实地听取，是对行政法规送审稿涉及的主要问题，到基层进行实地调查研究，听取基层有关机关、组织和公民的意见。会议听取意见与论证，包括座谈会、论证会和听证会。座谈会、论证会适用于重大、疑难问题，由有关单位和专家参加的座谈会和论证会，听取意见和研究论证。听证会适用于直接涉及公民、法人或者其他组织的切身利益的，听取有关机关、组织和公民的意见。

协调意见，是对主要制度、方针政策、管理体制、权限分工等有不同意见的，由国务院法制机构进行协调，力求达成一致意见。不能达成一致意见的，将争议的主要问题、有关部门的意见以及国务院法制机构的意见报国务院决定。

3. 审查处理

缓办和退回。可以缓办或者退回有关部门的情形是：制定行政法规的基本条件不成熟的；有关部门对送审稿规定的主要制度存在较大争议的；起草部门未与有关部门协商的；上报送审稿有程序缺陷的。

形成草案。国务院法制部门在认真研究各方面意见，与起草部门协商后，对行政法规送审稿进行修改，形成行政法规草案和对草案的说明。

提请审议。行政法规草案由国务院法制机构主要负责人提出提请国务院常务会议审议的建议；对调整范围单一、各方面意见一致或者依据法律制定的配套行政法规草案，可以采取传批方式，由国务院法制机构直接提请国务院审批。

（四）决定与公布

1. 行政法规草案的审议和审批

行政法规草案由国务院常务会议审议，或者由国务院审批。国务院常务会议审议行政法规时，由国务院法制机构或者起草部门作说明。

2. 行政法规的签署公布

国务院对行政法规草案提出审议意见后，由国务院法制机构对行政法规草案进行修改形成草案修改稿，报请总理签署国务院令公布施行。签署公布行政法规的国务院令应当载明该行政法规的施行日期。

行政法规的标准文本，是在《国务院公报》上刊登的文本。行政法规签

署公布后，应当及时在《国务院公报》和在全国范围内发行的报纸上刊登。国务院法制机构应当及时汇编出版行政法规的国家正式版本。

3. 施行日期与备案

行政法规应当自公布之日起 30 日后施行。但是涉及国家安全、外汇汇率、货币政策的确定以及公布后不立即施行将有碍行政法规施行的，可以自公布之日起施行。

行政法规在公布后的 10 日内由国务院办公厅报全国人民代表大会常务委员会备案。

四、实验材料

1. 《中华人民共和国立法法》第 56 ~ 62 条。
2. 《行政法规制定条例》。
3. 《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》。
4. 具有圆桌的实验教室。
5. 纸张和笔若干。

五、实验过程

1. 将学生分为两个小组，即行政法规制定人员组和行政法规制定参与民众组。

2. 行政法规制定人员组讨论制定《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》的必要性，以确立行政法规制定的立项。

3. 行政法规制定人员集体起草《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》草案。

4. 行政法规制定人员召开座谈会或者听证会，听取民众组人员对该草案的意见，并记录在案。

5. 听取民众意见后，进一步修改完善草案。

6. 对已经制定好的草案进行审查，看是否符合上位法，是否有立法之必要。

7. 将草案对外公布，征求民众意见。

8. 签署批准并公布该行政法规。

六、拓展思考

行政法规制定与代议立法、行政规章制定的差异。

七、习题设计

模拟行政规章制定。

实验项目二：依职权行政行为

一、实验目标

通过依职权行政执法的演练，使学生了解依职权行政执法的一般流程和步骤，深化学生对依职权行政权运行特征的认识，培养学生依法行政的理念。

二、实验要求

1. 掌握行政行为可以分为依职权行政行为和应申请行政行为。
2. 依职权行政行为的概念和特征。
3. 认识依职权行政程序和行为过程中所应注意的事项。
4. 掌握行政机关行使职权的过程中，作为相对人的公民有民主参与的权利，即申诉、辩论等权利。

三、实验原理

1. 依职权的和应申请的具体行政行为。

划分标准是行政机关是否以当事人的申请作为开始具体行政行为的条件。前者指行政机关不需要公民、法人或其他组织申请，直接依职权采取具体行政行为；后者则需要经过当事人的申请，行政机关才能作出具体行政行为。

依行政职权行为，指行政主体依据其所具有的法定行政职权即可直接作出的，而不需要以行政相对人的申请作为启动前提条件的行政行为。其特征有：

第一，法定性。首先，行政职权的设定必须由宪法和组织法予以设定；其次，依职权行政行为必须在职权范围内，并按照法定程序进行；再次，以职权行政行为的形式必须严格遵照行为规范。

第二，强制性。由行政主体所肩负的公法上的义务所决定的，以国家强制力为保证。

第三，主动性。行政主体肩负着实现公共利益的重任，必须及时且主动地适应行政需要。

第四，及时迅捷性。由于行政主体的主观能动性，要求及时迅捷，保证行